

Rapporto

numero

data

competenza

21 maggio 2024

DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO

**della Commissione economia e lavoro
sull'iniziativa 23 gennaio 2023 presentata nella forma generica da
Fabrizio Garbani Nerini e cofirmatari (ripresa da Cristina Zanini
Barzaghi) "Affinare la Legge Commesse Pubbliche affinché
semplificazioni, trasparenza e comportamenti virtuosi di committenti e
offerenti possano coesistere al meglio"**

1. LE RICHIESTE DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa chiede di modificare la Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb), prevedendo in modo esplicito le disposizioni e principi seguenti:

- a) la competenza di fissare i valori soglia sotto i quali si rinuncia alla verifica sistematica, perfino con autocertificazione, venga trasferita nella legge e non sia più delegata al regolamento (attuale art. 39a cpv. 1 del regolamento). Il valore soglia al di sotto del quale si rinuncia alla verifica sistematica viene fissato nella legge a CHF 5'000.- (attualmente fissato a CHF 2'000.- nel regolamento).
- b) modificare e completare, per ragioni di trasparenza, l'art. 7 cpv. 5 e cpv. 6 affinché tutti gli enti assoggettati alla legge, e non solo il Cantone ed i Comuni come finora, pubblicino la lista delle commesse attribuite per incarico diretto dal valore superiore a CHF 5'000.-. Vanno però esplicitamente esclusi dalla lista da pubblicare gli acquisti di beni con prezzo offerto pubblicamente inferiore a CHF 20'000.- (IVA esclusa), e va anche eliminato l'obbligo di fornire la documentazione in forma cartacea su richiesta degli interessati.
- c) il metodo di calcolo del valore della commessa attualmente definito nel regolamento all'art. 5 venga traslato nella legge. Si chiede inoltre che l'attuale art. 5 cpv. 4, che recita "Nel caso di contratti di durata indeterminata occorre moltiplicare la remunerazione mensile per 48", venga modificato con una disposizione che riduca da 48 mesi a 24 mesi il periodo da considerare per il calcolo del valore della commessa per importi che non rientrano nei trattati internazionali.
- d) modificare gli articoli 2b e 7i della legge che prevedono attualmente la possibilità di ricorrere all'incarico diretto, da parte di enti assoggettati per sussidio, quando tale sussidio è inferiore al 50% della spesa totale e di importo tra CHF 1 milione e CHF 3 milioni. Si chiede perciò di rivedere la forchetta, e prevedere nella legge la modalità dell'incarico diretto da CHF 5'000.- di sussidio fino a CHF 3 milioni, eliminando quella sorta di "franchigia dall'assoggettamento" fino a CHF 1 milione prevista attualmente.
- e) modificare l'art. 32 che elenca in modo non esaustivo e non vincolante una serie di criteri di valutazione su cui deve basarsi l'aggiudicazione. A livello quantitativo, l'unico vincolo è stabilito nel fatto che nessun criterio deve valere più del 50%. Tra i criteri elencati come possibili ma non obbligatori figurano la compatibilità ambientale, la

responsabilità sociale, la formazione e il perfezionamento professionali. Secondo gli iniziattivisti, il momento storico in cui viviamo impone che criteri sopraelencati non possano più figurare tra i criteri facoltativi, ma debbano essere obbligatori.

2. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

a) Introduzione

Il Consiglio di Stato con la risoluzione governativa 5271 dell'8 novembre 2023 ha ripercorso lo stato attuale della LCPubb e dei relativi regolamenti, concordati, accordi, ecc. che ne sono a completamento. Inoltre, ha esaminato puntualmente le diverse richieste degli iniziattivisti esponendo potenzialità, possibilità ed eventuali problematiche.

Nel merito dello stato attuale della legge; le modifiche della Legge sulle commesse pubbliche (LCPubb¹) del relativo regolamento di applicazione (RLCPubb/CIAP²), entrati in vigore il 1° gennaio 2020, hanno comportato uno snellimento normativo e uno sforzo per tutelare le esigenze e particolarità di un Cantone di frontiera, in particolare favorendo la lotta alla concorrenza sleale, introducendo la clausola nazionale e mediante una più stringente regolamentazione del subappalto. Con la successiva modifica legislativa (messaggio 7888 del 16 settembre 2020 citato dall'iniziativa), entrata in vigore il 1° marzo 2022, ci si è poi allineati al diritto superiore di ordine intercantonale (Concordato intercantonale sugli appalti pubblici - CIAP³) e internazionale (Accordo riveduto sugli appalti pubblici - GPA⁴), in particolare con l'aumento massimo dei valori soglia per le procedure su invito e gli incarichi diretti. Inoltre, il Consiglio di Stato ha recentemente inserito nel regolamento la possibilità di autocertificazione per quanto riguarda la verifica dei documenti attestanti l'attività professionale di cui all'art. 34 cpv. 3 RLCPubb/CIAP (entrata in vigore il 2 giugno 2023).

b) Assenza di verifica/autocertificazione

L'iniziativa in oggetto propone di prevedere in legge che si possa rinunciare alla verifica sistematica dei requisiti di cui di cui agli artt. 34 e 39 RLCPubb/CIAP per commesse fino a un importo di CHF 5'000.- e che per commesse inferiori a CHF 20'000.- sia sufficiente l'autocertificazione, in sostituzione dei documenti a comprova dell'idoneità di cui agli artt. 34 e 39 RLCPubb/CIAP.

Questa autocertificazione riguarda la verifica degli aspetti relativi all'adempimento degli obblighi verso le istituzioni sociali, il pagamento delle imposte, il riversamento delle imposte alla fonte, il rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei lavoratori e dei contratti collettivi di lavoro vigenti, della parità di trattamento tra donna e uomo e alle capacità professionali.

L'importo di CHF 20'000.- per l'autocertificazione (già fissato attualmente) è ritenuto congruo anche dagli iniziattivisti. Il Consiglio di Stato propone, trattandosi di una modalità di verifica dell'idoneità e per la necessaria flessibilità, di mantenere disciplinato tale strumento nel regolamento e di non ancorarlo alla legge, come richiesto dall'iniziativa.

¹ Raccolta de Leggi (RL) 730.100

² RL 730.110

³ RL 730.500

⁴ Raccolta Sistemica (RS) 0.632.231.422

Per contro, per prevenire abusi, l'applicazione di un'esenzione completa dalla verifica dell'idoneità può essere ammissibile e giustificarsi soltanto per importi di modesta entità, vista anche la varietà delle commesse e della committenza. Il Consiglio di Stato accetta la proposta di aumentare questo limite a CHF 5'000. - tramite la modifica dell'art. 39a cpv. 1 RLCPubb/CIAP.

c) Lista delle commesse che superano CHF 5'000.- aggiudicate su invito o incarico diretto l'anno precedente

L'art. 7 cpv. 5 LCPubb prevede che il Cantone e i Comuni pubblichino entro il mese di marzo di ogni anno, in forma elettronica, la lista delle commesse che superano CHF 5'000.- aggiudicate su invito o incarico diretto l'anno precedente. Su richiesta, la documentazione è messa a disposizione anche in forma cartacea.

L'iniziativa propone di allargare quest'esigenza a tutti i committenti sottoposti alla legislazione in materia di commesse pubbliche. Si tratta su questo punto di ritornare a quanto previsto dalla LCPubb prima del 2020, come anche proposto dal Consiglio di Stato con il messaggio n. 7094 del 3 giugno 2015. La richiesta è pertanto condivisibile dal Governo e permette un'accresciuta trasparenza, oltre che ad una più chiara parificazione dei committenti. Il Consiglio di Stato propone però alcuni adattamenti in modo da tenere in considerazione le realtà dei diversi committenti (ad esempio quelli assoggettati per sussidio di un'unica opera oppure di quei soggetti che non possiedono un sito internet), per i quali si giustifica la necessità di tenere unicamente una lista annuale in formato elettronico, da mettere a disposizione su richiesta. Il Governo, inoltre, preso atto delle difficoltà per i soggetti con numerose commesse di allestire nel tempo utile la lista, ritiene opportuno estendere di un mese (aprile) il termine per la pubblicazione del documento.

Il Consiglio di Stato condivide inoltre l'eliminazione della necessità di rendere disponibile in forma cartacea la lista delle commesse aggiudicate.

Infine, visto che l'attuale legislazione non prevede la necessità di pubblicare una lista di offerenti che non hanno ricevuto una commessa, tale proposta è ritenuta superflua dal Governo ed inoltre rischierebbe di creare dei fraintendimenti. Secondo il Consiglio di Stato anche la proposta di escludere, dalla lista da pubblicare, gli acquisti di beni con prezzo offerto pubblicamente inferiore a CHF 20'000.- (IVA esclusa) rappresenta un'ingiustificata complicazione.

d) Valore della Commessa

La proposta prevede, per i contratti di durata indeterminata, un computo di 24 mesi rispetto ai 48 mesi per il calcolo del valore della commessa. Questa modifica, secondo il Consiglio di Stato significherebbe introdurre in legge (o in regolamento) una disposizione contraria al GPA (art. 11 cpv. 8 lett. b). Inoltre, i 48 mesi derivano anche dalle Direttive d'aggiudicazione (DAAP) del 15 maggio 2002 relative al CIAP (cfr. § 4 cpv. 3 lett. b⁵), applicabili a tutte le commesse.

Il Governo inoltre segnala che, a livello svizzero, la riduzione della concorrenza per l'incremento degli incarichi diretti e delle procedure su invito sarebbe inoltre contraria al

⁵<https://www.bpuk.ch/fileadmin/Dokumente/bpuk/public/fr/konkordate/ivoeb/Direttive%2Bd%25e2%2580%2599aggiudicazione%2B%28DAAP%29.pdf>

principio di reciprocità tra i cantoni, come previsto dal CIAP (art. 9) e dalla Legge federale sul mercato interno (LMI⁶). Questo potrebbe quindi portare alla contestazione di questa norma di legge o l'impugnazione delle singole aggiudicazioni.

Quindi, il Consiglio di Stato nella sua risoluzione rileva come non si giustifichi una modifica della "regola dei 48 mesi" e non ritiene nemmeno opportuno introdurre tale disposizione in legge. L'art. 5 cpv. 4 RLCPubb/CIAP costituisce infatti già un'adeguata disposizione di attuazione conforme alle norme di rango superiore.

Per questo motivi propone di respingere l'iniziativa parlamentare su questo punto.

e) Committenti assoggettati e scelta della procedura

Si precisa che sono attualmente assoggettati alla disciplina in materia di commesse pubbliche gli enti pubblici, i committenti preposti a compiti pubblici oppure i committenti sussidiati in maniera rilevante, ovvero per oggetti o prestazioni in misura superiore alla metà della spesa computabile o a CHF 1'000'000.-⁷.

Gli iniziativaisti ritengono che non si giustifichi l'attuale "totale" esenzione dall'applicazione della legge per i privati beneficiari di sussidi inferiori al milione di franchi e alla metà della spesa computabile. Questo significherebbe che, per qualsiasi sussidio, superiore ai CHF 5'000.-, erogato dal Cantone o da altro ente pubblico, i relativi acquisti sarebbero sottoposti alla disciplina sulle commesse pubbliche. L'ampliamento richiesto riguarderebbe principalmente migliaia di privati beneficiari di sussidi (a titolo di esempio: privati che percepiscono incentivi concernenti l'efficacia ed efficienza energetiche, la produzione e la distribuzione di energia termica da fonti indigene rinnovabili e la conversione delle energie di origine fossile oppure per il rifacimento di tetti tradizionali).

L'apparente facilitazione di poter procedere con degli incarichi diretti per sussidi inferiori a CHF 3'000'000.- riguarderebbe dunque in modo preponderante i privati e potrebbe concretizzarsi soltanto nel caso in cui il sussidio sia inferiore al 50% (soglia stabilita anche dal CIAP). Ciò rappresenterebbe, a parere del Consiglio di Stato, un'evidente e ingiustificata complicazione del sistema.

Tale importante ampliamento dello spettro degli assoggettati appare del resto sproporzionato, anche in considerazione dell'aggravio organizzativo e finanziario che ne deriverebbe per gestirne l'applicazione.

Inoltre, il Governo osserva come nell'ambito della riforma del 2017, il Parlamento aveva respinto un emendamento che proponeva un'estensione del campo di applicazione ai soggetti sussidiati per oltre il 20% della spesa computabile o in misura superiore a CHF 150'000.-⁸.

Pertanto, il Consiglio di Stato propone di respingere l'iniziativa parlamentare su questo punto.

⁶ RS 943.2

⁷ Cfr. artt. 8 CIAP e 2 LCPubb, per maggiori informazioni si rinvia alla Scheda informativa "Committenti (Campo di applicazione soggettivo)" dell'Ufficio di vigilanza sulle commesse pubbliche (versione del 01.09.2022).

⁸ cfr. rapporto aggiuntivo 7094 Ragg dell'8 aprile 2017

f) Responsabilità sociale ed ambientale

L'iniziativa chiede, a conclusione, che «*la legge codifichi come obbligatori dei criteri di responsabilità sociale e ambientale e che la loro ponderazione, insieme, non possa essere inferiore a quella prevista per i criteri legati alla formazione (sempre nei casi in cui i trattati internazionali non sono applicabili)*». La proposta è di rendere obbligatori questi criteri di aggiudicazione che sono peraltro già indicati all'art. 32 LCPubb.

Il Consiglio di Stato rimarca che il ricorso al criterio della compatibilità ambientale è già ammissibile oggi, ma deve essere in relazione diretta con l'oggetto della commessa e non si può dunque definire in maniera generale e astratta in legge. La sua applicabilità deve quindi essere definita e modulata per ogni commessa. Per quanto riguarda la responsabilità sociale delle imprese (RSI o CSR), si tratta di un aspetto di cui si può e si dovrà tenere conto quale criterio generale (anche non in relazione diretta con la commessa) per le commesse interne ma che deve però – anche secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza e dalla dottrina – mantenere un peso di ponderazione moderato.

Il Consiglio di Stato ha per il momento stabilito come obbligatori, per le commesse non internazionali, i criteri della formazione degli apprendisti e del contributo alla formazione professionale, già efficacemente applicati da anni.

Quanto al criterio RSI/CSR, esso comprende anche gli aspetti ambientali non direttamente legati alla commessa e la sua applicazione è attualmente facoltativa. Al riguardo, l'Amministrazione cantonale sta attualmente testando un sistema di attuazione di tale criterio per alcuni bandi (della Sezione della logistica). Il sistema è stato elaborato in collaborazione con la Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI). Non appena i risultati relativi alla fase "pilota" saranno significativi, il Governo valuterà gli effetti e gli eventuali correttivi necessari.

Secondo il Consiglio di Stato, l'attuale sistema che prevede annualmente delle specifiche direttive di applicazione dei criteri di aggiudicazione sociali (formazione degli apprendisti, contributo alla formazione professionale e responsabilità sociale delle imprese) e sul loro valore di ponderazione, permette di rendere flessibile lo strumento e di adattarlo facilmente in base alle situazioni.

Per il Governo la proposta contenuta nell'iniziativa appare quindi prematura e non necessita, ad oggi, una modifica legislativa. Pertanto, propone di respingerla.

Conclusioni del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato propone di:

- approvare la proposta di modifica dell'art. 7 cpv. 5-6 LCPubb con le modifiche proposte;
- aumentare il limite d'esenzione dall'autocertificazione di cui all'art. 39a cpv. 1 RLCPubb/CIAP da CHF 2'000.- a CHF 5'000.-;
- respingere per il resto l'iniziativa parlamentare generica in oggetto.

3. APPROFONDIMENTI COMMISSIONALI

La Commissione ha preso atto delle richieste dell'atto parlamentare presentato e della posizione del Governo riguardo alle suddette richieste. I membri della Commissione economia e lavoro condividono gli intenti generali di semplificazione, trasparenza e promozione di comportamenti virtuosi sostenuti dagli iniziativaisti. Di seguito sono trattate le relative proposte, tenendo conto delle modifiche già recentemente discusse e adottate dal Gran Consiglio, anche dei residui margini di autonomia dettati dal diritto superiore e da quanto esposto dal Consiglio di Stato.

3.1 Assenza di verifica/autocertificazione

Su questo tema la Commissione si allinea su quanto proposto dal Consiglio di Stato; infatti, condivide la richiesta degli iniziativaisti e quindi propone di approvare la proposta aumentare il limite d'esenzione dall'autocertificazione di cui all'art. 39a cpv. 1 RLCPubb/CIAP da CHF 2'000.- a CHF 5'000.- con le modifiche proposte dal Governo. Inoltre, non trovando una motivazione tale da giustificare l'inserimento di questo articolo nella LCPubb, condivide la proposta della risoluzione governativa di mantenerlo all'interno del regolamento (RLCPubb/CIAP).

3.2 Lista delle commesse che superano CHF 5'000.- aggiudicate su invito o incarico diretto l'anno precedente

Anche in questo caso, come già esposto per il punto precedente, la Commissione si allinea a quanto espresso dal Consiglio di Stato, infatti l'accettazione della richiesta degli iniziativaisti, con le leggere modifiche proposte è risultata congrua. L'obbligo del formato elettronico e di metterlo a disposizione su richiesta, senza l'obbligo di pubblicazione su internet (aziende che non hanno un sito), l'estensione di un mese per il termine per la pubblicazione del documento e non prevedere la necessità di pubblicare una lista di offerenti che non hanno ricevuto una commessa, ci sembrano proposte che non vadano a ledere l'obiettivo dell'iniziativa. Così come la proposta di non escludere, dalla lista pubblicata, gli acquisti di beni con prezzo offerto pubblicamente inferiore a CHF 20'000.- (IVA esclusa), da parte del Governo.

3.3 Valore della Commessa

Dall'approfondimento giuridico del Consiglio di Stato scaturiscono le problematiche che potrebbero affiorare con un'eventuale accettazione di questa parte dell'iniziativa.

La Commissione ha verificato quanto esposto dal Governo: l'articolo II cpv. 8 lett. b dell'Accordo riveduto sugli appalti pubblici indica che «*per gli appalti di beni o prestazioni di servizio conclusi sotto forma di leasing, locazione o locazione-vendita oppure per gli appalti che non prevedono espressamente un prezzo totale, la base di calcolo del valore della commessa è la seguente: b) nel caso di commesse di durata indeterminata, l'importo mensile stimato moltiplicato per 48; c) nei casi di incertezza sulla durata determinata o indeterminata si applica la lettera b*». Inoltre il § 4 cpv. 3 lett. b delle DAAP (Direttive d'aggiudicazione) relative al CIAP dice «*per commesse di forniture e di servizi mediante leasing, locazione o nolo-vendita nonché per commesse che non prevedono espressamente un prezzo globale, il valore della commessa è calcolato come segue: b. per contratti di durata indeterminata: le rate mensili moltiplicate per 48*».

Infine, abbiamo verificato se il tempo di 24 mesi fosse applicabile a quelle commesse che non sottostanno alle DAVV e al CIAP. Purtroppo, anche la Legge Federale sul Mercato Interno pone delle limitazioni in questo senso. Infatti, nella Sezione 2: Principi di libero accesso al mercato, l'art. 5 cpv. 2 prescrive che: «*I Cantoni, i Comuni, come pure gli altri enti preposti a compiti cantonali e comunali vegliano affinché i progetti relativi ad acquisti pubblici di considerevole importanza a prestazioni di servizi e a lavori di costruzione, come pure i criteri di partecipazione e di aggiudicazione dell'appalto, siano pubblicati su un organo ufficiale. Tengono conto degli obblighi internazionali della Confederazione*». Inoltre all'art. 6 cpv. 2 e cpv. 3 viene ribadito che: «*qualora, in virtù di accordi internazionali conclusi da uno o più Cantoni con regioni estere limitrofe, persone estere beneficino di un trattamento migliore per quanto concerne l'accesso al mercato rispetto agli offerenti con domicilio o sede in un Cantone che non è parte ai predetti accordi, questi ultimi hanno diritto allo stesso trattamento, a condizione che il Cantone di domicilio o di sede accordi la reciprocità*». (cpv. 2). «*Il capoverso 2 è applicabile per analogia agli accordi intercantonali*» (cpv. 3).

Visto quanto sopra indicato, la Commissione conferma l'incompatibilità della richiesta dell'iniziativa con il diritto superiore e comprende che questa parte dell'iniziativa debba essere respinta.

3.4 Committenti assoggettati e scelta della procedura

Su questo punto dell'iniziativa la Commissione condivide le preoccupazioni da parte del Governo, infatti il numero di sussidi erogati da parte dell'ente pubblico verso i privati ammonta, solo per l'ambito dei risanamenti energetici, nell'anno 2022, a 2'817 richieste⁹. Questo dato, sommato alle attuali commesse che sottostanno alle commesse pubbliche, rende bene l'aggravio al quale i servizi predisposti sarebbero sottoposti. Inoltre, questi sussidi nel campo del risanamento energetico sono un aspetto fondamentale per la diminuzione dei consumi e, rispettivamente, per agire contro il cambiamento climatico. La paura della scrivente Commissione è che questo modifica porti ad "ingolfare" i servizi preposti rallentando la fruizione di questi sussidi, ma soprattutto che la velocità del mondo del lavoro privato possa far propendere alcuni attori a rinunciare ad investimenti nell'ambito energetico (es. Minergie) per evitare dei rallentamenti eccessivi nella edificazione delle opere.

Per quanto sopra espresso, la Commissione ritiene che questa parte dell'iniziativa vada respinta.

3.5 Responsabilità sociale ed ambientale

Il Consiglio di Stato ricorda, su questo tema, come, ad oggi, vengano trattati gli aspetti sociali e ambientali all'interno della LCPubb. Dove il diritto superiore non lo impedisce, vi sono già criteri obbligatori come la formazione degli apprendisti e il contributo alla formazione professionale; per contro la responsabilità sociale delle imprese (RSI o CSR) e gli aspetti ambientali sono al momento criteri facoltativi e vengono integrati a dipendenza del tipo di commessa. La scrivente Commissione crede che questo "periodo di prova", durante il quale il Cantone ha proposto questi criteri in diversi appalti pubblici della Sezione della Logistica, avrà sicuramente dato importanti elementi per un'implementazione definitiva (se e dove necessario) dei criteri sopraccitati. Su questo tema la Commissione

⁹ Rapporto 2022 sul Programma promozionale in ambito energetico per il periodo 2021-2025

si aspetta uno studio approfondito da parte del Governo su quanto raccolto durante il suddetto periodo ed un'analisi sull'eventuale inserimento di tali criteri all'interno della LCPubb.

3. CONCLUSIONI

Per tutti i motivi sopra esposti, la scrivente Commissione:

1. invita il Parlamento ad accogliere parzialmente l'iniziativa generica n. 756 di Fabrizio Garbani Nerini e cofirmatari (ripresa da Cristina Barzaghi Zanini) del 23 gennaio 2023 "Affinare la Legge Commesse Pubbliche affinché semplificazioni, trasparenza e comportamenti virtuosi di committenti e offerenti possano coesistere al meglio" limitatamente alla proposta di modifica dell'art. 7 cpv. 5-6 LCPubb, chiedendo al Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 103 cpv. 2 lett. a) LGC, di presentare una modifica legislativa nello spirito di quanto suggerito nella sua risoluzione governativa n. 5271 dell'8 novembre 2023, e a respingere il resto dell'iniziativa parlamentare generica in oggetto.
2. auspica che il Consiglio di Stato aumenti il limite d'esenzione dall'autocertificazione di cui all'art. 39a cpv. 1 RLCPubb/CIAP da CHF 2'000.- a CHF 5'000.- e presenti un bilancio riguardante la responsabilità sociale e ambientale delle aziende, secondo quanto approfondito nel periodo in cui i suddetti criteri sono stati inseriti nelle commesse pubbliche presentate dalla Sezione della Logistica. Conseguentemente, a seconda dei risultati, auspica l'inserimento dei suddetti criteri nella LCPubb, dove e se utile e necessario.

Per la Commissione economia e lavoro:

Luca Renzetti, relatore
Balli - Bassi - Bühler - Capoferri -
Censi - Demir - Forini - Ghisla -
Isabella - Maderni - Minotti - Mirante -
Noi - Passardi - Piezzi - Sirica - Speciali